Wijdemeren
GEMEENTEBLAD
Officiële uitgave van gemeente Wijdemeren.
Nr. 111299
24 november
2015

Verordening Begroting en verantwoording gemeente Wijdemeren

De raad van de gemeente Wijdemeren;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 september 2015;

Gelet op artikel (212) van de Gemeentewet;

Gezien het advies van de Auditcommissie en de Commissie bestuur en Middelen;

Besluit

Vast te stellen de volgende verordening

Verordening Begroting en Verantwoording gemeente Wijdemeren

Inleidende bepalingen:

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. afdeling:
iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college heeft.

b. administratie:
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Wijdemeren en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

c. financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Wijdemeren, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
1. de financieel-economische positie;
2. het financiële beheer;
3. de uitvoering van de begroting;
4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.

Titel 1. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programmabegroting

1. De raad stelt bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode de programma-indeling voor de komende raadsperiode vast.
2. De raad stelt per programma vast:
   a. wat willen we bereiken;
   b. wat gaan we er voor doen;
   c. wat mag het kosten.
3. De raad stelt per programma prestatie-indicatoren vast met betrekking tot de beoogde (maatschappelijke) effecten en de te leveren goederen en diensten.
4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 3. Producten

1. Bij iedere begroting en jaarstukken geeft het college een overzicht van de toedeling van de producten uit de productbegroting aan de programma's.
2. De onderverdeling van de programma's in de producten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt uiterlijk 1 juni van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.
2. De raad stelt deze nota uiterlijk 30 juni vast.

Uitvoering

Artikel 5. Uitvoering begroting

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt ten aanzien van de productenraming er zorg voor dat:
   a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de producten van de productraming;
   b. de budgetten uit de productraming en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
   c. de lasten van de producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.

3. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden, alsmede dat de baten van de programma's niet worden onderschreden. Hiertoe stelt zij een budgethouders regeling op.

Beheersing en Interne controle

Artikel 6. Interne controle

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college registreert misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.
3. Jaarlijks wordt een controleplan opgesteld en vinden er steekproefsgewijs toetsingen plaats. Indien daar aanleiding toe is, wordt een diepgaand onderzoek verricht.
4. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het derde lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkoming(en).
5. Jaarlijks worden in de management letter van de accountant de belangrijkste bevindingen en constateringen van de interne toetsing met de daarbij behorende aanbevelingen ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Rapportage en Verantwoording

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente .
2. De tussenrapportages worden aan de raad aangeboden op de volgende tijdstippen:
   a. de Voorjaarsrapportage vóór 1 juni van het lopend begrotingsjaar;
   b. de Najaarsrapportage vóór behandeling van de begroting van het volgend begrotingsjaar;

3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De rapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
   a. de baten en lasten per programma;
   b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
   c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
   d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
   e. het resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d, alsmede een realisatie en raming van de productenrealisatie en de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.

5. Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde verplichtingen.

Artikel 8. Jaarstukken

1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de diensten naar de productenrealisatie en naar de programmaverantwoording.
2. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:
   a. wat hebben we bereikt;
   b. wat hebben we ervoor gedaan;
   c. wat heeft het gekost;

3. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

Artikel 9. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Titel 2. Financiële positie

Artikel 10. Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, financieel is vertaald en in de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Artikel 11. Waardering & afschrijving vaste activa

1. Het college stelt een nota waardering en afschrijving vaste activa op en evalueert periodiek de noodzaak van bijstelling daarvan en legt de uitkomst van de evaluatie dan wel de bijgestelde nota aan de Raad voor.
   De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.

Artikel 12. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen betreffende belastingen en rechten kan een voorziening wegens oninbaarheid worden gevormd. Toevoegingen aan en onttrekkingen uit deze voorziening worden in de jaarrekening verantwoord;
2. Voor de overige vorderingen kan een voorziening wegens oninbaarheid worden gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen. De vorderingen op rijk, provincie en andere overheidsinstellingen blijven hierbij buiten beschouwing.

Artikel 13. Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt een nota reserves en voorzieningen op en evalueert periodiek de noodzaak van bijstelling daarvan en legt de uitkomst van de evaluatie dan wel de bijgestelde nota aan de Raad voor.
2. De nota behandelt:
   a. de vorming en besteding van reserves;
   b. de vorming en besteding van voorzieningen;
   c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de paragraaf weerstandsvermogen bedoeld in artikel 19.

3. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.

Artikel 14. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Wijdemeren wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen uit reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.
   De omslagrente voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen, de bij begroting vastgestelde gecalculeerde rente over het eigen vermogen en voorzieningen en de te betalen of te ontvangen rente van aangegane of uitgezette kortlopende geldleningen.

Artikel 15. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de gemeente de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadbesluiten met de motivering van het publiekbelang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van:
   a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
   b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
   c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
   d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
   e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
   f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
   g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Artikel 16: Financieringsfunctie

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor
   a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma’s binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
   b. het beheersen van de risico’s verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico’s, koersrisico’s, kredietrisico’s en liquiditeitsrisico’s;
   c. het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het bereiken van een voldoende rendement op de uitzettingen;
   d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.

2. Het college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
   a. het uitzetten van overtollige geldmiddelen via schatkistbankieren;
   b. voor het aantrekken van financieringen voor langer dan 1 jaar worden indien mogelijk tenminste 2 prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;.
   c. overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro;.

3. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties anders dan genoemd in het tweede lid worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.
4. Het college stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste tot en met derde lid en legt deze regels alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een treasurystatuut. Het college zendt in geval van wijziging van het bestaande treasurystatuut deze ter kennisgeving aan de raad.
5. Het college informeert de raad ook ingeval van de bij artikel 7 genoemde tussenrapportages voor zover het bijzonderheden betreft in de financiële functie.

Artikel 17. Registratie bezittingen, activa en vermogen

1. Het college draagt zorgt voor een actuele registratie van bezittingen.

Wijdemeren

2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden jaarlijks worden gecontroleerd. Geen registratie wordt opgezet voor die zaken waarvan de hieraan verbonden inspanning/inzet niet meer in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Titel 3. Paragrafen

Artikel 18. Lokale heffingen

In de paragraaf lokalen heffingen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van de BBV in ieder geval op:

1. de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen; de verdeling van de druk van de belastingen over de diverse bevolkings-groepen en belanghebbenden; de kostendekkendheid van de heffingen; de druk van de lokale belastingen en heffingen; het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.
2. een actueel overzicht van de tarieven, heffingen, prijzen en kosten per verstrekte dienst.
3. per verordening de actueel geraamde hoeveelheden per door de gemeente verstrekte dienst, waarover de tarieven, heffingen en prijzen in rekening worden gebracht en per verordening het totaal van de geraamde kosten van de erin genoemde door de gemeente verstrekte diensten.

Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college stelt beheersplannen op voor:
   - openbaar groen
   - waterwerken
   - wegen
   - riolering
   - openbare verlichting c.q. straatmeubilair
   - gemeentelijke gebouwen
   - begraafplaatsen
   - speelvoorzieningen

   en evalueert periodiek de noodzaak van bijstelling daarvan en legt de uitkomst van de evaluatie dan wel het bijgestelde beheerplan voor aan de Raad. De beheerplannen geven het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud.
   De raad stelt de beheerplannen vast binnen twee maanden nadat deze zijn aangeboden.

Artikel 21. Financiering

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van de kasgeldlimiet en de renterisico norm.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

1. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op tijdelijke en/of actuele onderwerpen die de aandacht behoeven, waarbij de aandacht uit gaat naar de voor de bedrijfsvoering van belang zijnde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld kosten inhuur derden, huisvesting, automatisering, ontwikkeling loonkosten en personeelsbestand etc.
2. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 23. Verbonden partijen
In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in ieder geval de verplichte onderdelen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op.

Artikel 24. Grondbeleid
In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in ieder geval de verplichte onderdelen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Artikel 25. Verstrekking subsidies
Het College stelt een plan verstrekking gemeentelijke subsidies op en evalueert tenminste eenmaal per vier jaar de noodzaak van bijstelling daarvan en legt de uitkomst van de evaluatie dan wel de bijgestelde plan aan de Raad voor. Het plan bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies en een overzicht van de toegekende gemeentelijke subsidies.

1. De raad stelt het plan vast voor aanvang van het begrotingsjaar.

Titel 4. Financiële organisatie en administratie

Artikel 26 Administratie
De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de diensten;
b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

Artikel 27. Financiële administratie
Het college draagt er zorg voor dat:

a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving.
b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

Artikel 28. Financiële organisatie
Het college draagt de zorg voor en legt vast:

a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
d. in het organisatiejaarplan de te maken afspraken met de gemeentesecretaris over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voorgang van de activiteiten en de uitputting van middelen;

Artikel 29. Aanbesteding en inkoop
Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de nationale- en europese wet- en regelgeving.

Titel 5. Slotbepalingen

Artikel 30. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking, met dien verstande dat de begroting, meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van het begrotingsjaar 2016 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

Artikel 31. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam ‘Verordening begroting en verantwoording van de gemeente Wijdemeren’.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 29 oktober 2015;

de griffier,
G.J. Schutte-van der Schans

de voorzitter,
M.E. Smit

Toelichting

Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma’s worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de producten aan de programma’s toewijst.
Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeentewet).
De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen een budget voor een samenstel van activiteiten beschikbaar te stellen. Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kan een gemeente of provincie de baten en lasten van een programma onderverdelen in baten en lasten voor prioriteiten. (In sommige gemeenten wordt voor het begrip prioriteit ook wel de benaming deelprogramma gehanteerd.) De raad kan in afwijking van het bepaalde in deze verordening er ook voor kiezen de budgetten per programma te autoriseren.
Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.
Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.
Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vierde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting.

Artikel 4. Kaders begroting

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV.
Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of voorjaarsnota.

Artikel 6. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 6 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages.
Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Er is gekozen voor twee tussenrapportages nl. een Voorjaarsrapportage en een Najaarsrapportage.
Het vierde lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage.

Artikel 9. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet erg is.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.
In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 11. Waardering & afschrijving vaste activa
In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 11 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de nota waardering en afschrijving vaste activa. In de nota zijn naast de methodiek de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën materiele vaste activa met economisch en maatschappelijk nut opgenomen. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke werkwijze in sommige gemeenten om de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen. Optioneel is het stellen van een maximale afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan naar beneden worden afgeweken. Reden hiervoor is dat de economische levensduur van bijvoorbeeld nieuwe riolering langer is dan die van oude riolering. Door het opnemen van de maximale afschrijvingstermijn kan voor oude riolering een korte afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op te nemen.
Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast. In de verordening is er voor gekozen activa met maatschappelijk nut te activeren in plaats van deze meteen ten laste van de exploitatie te brengen.

Artikel 12. Voorziening voor oninbare vorderingen
Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.
Vorderingen worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.
Op zich zijn de bepalingen van artikel 12 niet noodzakelijk. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Hij zal indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 13. Reserves en voorzieningen
Het eerste lid bepaalt dat het college eens in een nader aantal te bepalen jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.
Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering een beslag op het eigen vermogen gaat leggen.
Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemen meer bestaan. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale ‘houdbaarheidsdatum’ voor de reserve op te nemen kan dit worden voorkomen. Hiervoor moet wel in de verordening de bepaling worden opgenomen dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en weer aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Artikel 14. Kostprijsberekening
Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 14 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. Het tweede lid bepaalt dat bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing onder de kosten ook worden verstaan bijdragen aan voorzieningen, de compensabele BTW..

Artikel 15. Prijzen economische activiteiten
Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het

bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.
Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekend gemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.
Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 16. Financieringsfunctie
Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 16 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 28.
In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Als in een gemeente wel gebruik mag worden gemaakt van financiële derivaten, dan moet deze bepaling uit de verordening worden weggelaten.
Het vijfde lid bepaalt dat het college de raad informeert als de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden. Artikel 4 respectievelijk 6 van de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) geeft aan dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk renterisiconorm overschrijdt en dat de gemeente aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goed gekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen.
Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekkenen en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
Het derde lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in.

Paragrafen
Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 18 tot en met 23 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 18. Lokale heffingen
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 10 welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatievraag van de raad kan worden gedefinieerd.

Artikel 19. Weerstandsvermogen & risicobeheersing
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 11 welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatievraag van de raad wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat de raad voor het vormen van een oordeel van de weerstandscapaciteit in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de solvabiliteitsratio, de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van de netto schuldquote, de ontwikkeling van de voorraadquote en de ontwikkeling van de uitleenquote.

In het tweede lid wordt aangegeven op welke wijze in beeld moet worden gebracht of de weerstandscapaciteit voldoende is. Hiervoor bestaan verschillende methoden.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatievraag van de raad wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook wordt geïnformeerd over de voortgang van het geplande onderhoud.
De navolgende leden bevatten de bepaling dat het college tenminste periodiek de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 21. Financiering
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf financiering ook wordt geïnformeerd de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

Artikel 22. Bedrijfsvoering
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatievraag van de raad wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf bedrijfsvoering ook wordt geïnformeerd over de kosten, de opbouw en het verloop van het personeelsbestand, de kosten inhuur derden, de huisvesting en de automatisering.

Artikel 23. Verbonden partijen
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 15 welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf.

Artikel 24. Grondbeleid
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf grondbeleid ook wordt geïnformeerd over het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Artikel 26. Administratie
Onder artikel 26 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 28. Financiële organisatie
Artikel 28 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.
Artikel 28 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening vastlegt.

Artikel 29. Aanbesteding en inkoop
Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.
Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.
In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.
De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 30. Inwerkingtreding en citeertitel
Het verdient de voorkeur de nieuwe verordening in werking te laten treden op een datum voor het vaststellen van de voorjaarsnota en anders voor het vaststellen van de begroting van het jaar t 1. Anders moet artikel 27 worden uitgebreid met een bepaling die voorziet in terugwerkende kracht, zodat de bepalingen uit de nieuwe verordening ook gelden voor de begroting voor het jaar t 1.

Vaststelling
Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).
Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).